

EXCMO. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN  
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO  
Recurso n.º 880/1988. Sentencia n.º 851 (9-11-1989)  
Expediente: 531.716/1988

---

**TEMA: INTERVENCIÓN URBANÍSTICA.**

LICENCIA DE OBRAS (ampliación de local)  
Solicitud. Denuncia de mora (C.P.U.). Deficiencias.  
Silencio. Apercebimiento de caducidad.  
Inadmisibilidad del recurso (acto firme).

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Julio Boned Sopena (*Ponente*)

**MAGISTRADOS**

D. Antonio Cano Mata

D. Juan Piqueras Gayó

D. Jaime Servera Garcías

En Zaragoza, a nueve de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve.

En nombre de S.M. el Rey.

Es objeto de impugnación la concesión digo alegación a una concesión presunta —por Silencio Positivo— de licencia municipal de obras solicitada por D. E. L. para ampliación de local en planta baja y sótano de la calle... de esta ciudad.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

Ponente: Ilmo. Sr. Presidente D. Julio Boned Sopena.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** – El 21 de julio de 1987, D. E. L. L. solicita del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza licencia de obras para ampliación de local comercial en sótano y planta baja en calle de ... El 25 de septiembre de 1987, D. E. L. L. presenta en la Diputación General de Aragón un escrito, dirigido a la Comisión Provincial de Urbanismo en el que tras señalar que han transcurrido más de dos meses desde la solicitud de licencia realizada ante el Ayuntamiento, denuncia la mora a los efectos previstos en el artículo 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. El 28 de septiembre de 1987, la Comisión Provincial de Urbanismo requiere al Ayuntamiento para el envío de antecedentes. El Ayuntamiento remitió diversos expedientes en ninguno de los cuales constaba el proyecto conforme al cual se pretendían ejecutar las obras. Constatada por la Comisión Provincial de Urbanismo la falta de presentación del proyecto técnico, se requirió al solicitante para que lo presentara, manifestándole que en tanto no lo hiciera no corrían los plazos del artículo 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. D. E. L. no atendió dichos requerimiento. Sin embargo, presentó un escrito en el que manifestaba que entendía concedida la licencia por silencio positivo. Ello motivó un nuevo requerimiento por parte de la Comisión Provincial de Urbanismo, apercibiéndole de que, conforme al artículo 99 de la Ley de Procedimiento Administrativo, si transcurrían tres meses sin que se presentara el proyecto técnico, se produciría la caducidad del expediente. Finalmente, por acuerdo de 3 de febrero de 1989 la Comisión Provincial de Urbanismo resolvió declarar la precitada caducidad del expediente de solicitud de licencia instado por D. E. L. L.

**SEGUNDO.** – Previa la admisión a trámite del recurso, publicación de su interposición y recepción del expediente administrativo la parte actora dedujo demanda en súplica de que se dicte sentencia que, estimando el recurso, declare: «1.º La inexistencia de licencia de obras por silencio administrativo positivo a favor de D. E. L. L. para ampliación de local en calle ..., n.º ..., de esta ciudad, al no acompañar a su petición los preceptivos Proyectos Técnicos, ni poderes digo poderse resolver la misma conforme a la normativa invocada por el peticionario, derogada ya en el momento de la solicitud. 2.º En el supuesto de no aceptarse la petición anterior, que se declare la nulidad de pleno derecho o, subsidiariamente, la anulabilidad del acto administrativo tácito procedente de la Comisión Provincial de Urbanismo, de la Diputación General de Aragón, consistente en el otorgamiento de la expresada licencia de obras por silencio administrativo positivo, tras la Denuncia de mora efectuada por D. E. L. en fecha 23 de septiembre de 1987, actuando dicho Organismo por subrogación del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, ante el que se presentó la solicitud el día 21 de julio del mismo año. 3.º La imposibilidad de otorgamiento de dicha

licencia en el momento de la petición (21-7-1987) conforme a la normativa vigente en el año 1980, por estar ya derogada, y por existir actos administrativos firmes anteriores que declaraban la imposibilidad de concesión de dicha licencia, tras la revocación otorgada inicialmente al Sr. L. L., para la expresada ampliación de local en calle ... 4.º En su caso, la imposibilidad de la obtención de la expresada licencia de obras conforme a la vigente normativa, representada por la Adaptación-Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, aprobado por la Diputación General de Aragón el día 16 de mayo de 1986. 5.º En cualquiera de los supuestos anteriores, la declaración de ilegalidad de las obras iniciadas por D. E. L. en fecha 18 de diciembre de 1987 sin contar con la preceptiva licencia de obras. 6.º La imposición de costas a la Administración demandada o a la parte codemandada en este procedimiento, ni se opusieran a las justas pretensiones de esta parte».

**TERCERO.** – La Diputación General de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza, en sus contestaciones a la demanda, suplicaron la inadmisión del recurso o, en su defecto, su desestimación.

**CUARTO.** – El Sr. L. L. y «C., I. de O., S.A.», en igual trámite pidió la desestimación del recurso y subsiguiente declaración de que la licencia debatida había sido concedida por Silencio Positivo.

**QUINTO.** – Recibido el recurso a prueba se declaró la pertinencia de las confesiones judicial, documental y testifical, que se han practicado con el resultado que obra en autos.

**SEXTO.** – Finado el periodo de prueba las partes evacuaron conclusiones sucintas, señalándose luego para Votación y Fallo el 31 de octubre.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** – La parte actora impugna en este proceso, ejercitando la acción pública, según señala —literalmente— en su escrito inicial: «...los actos presuntos de la Comisión Provincial de Urbanismo de Zaragoza, de la Diputación General de Aragón, así como —en su caso— contra Acuerdos del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, referentes a la solicitud de Licencia de Obras presentada en fecha 21 de julio de 1987 por D. E. L. L., en su propio nombre o en representación de la Sociedad Mercantil «C., I. de O., S.A.» (con domicilio en calle ..., de esta ciudad), para ampliación de local comercial en sótano y planta baja del citado inmueble, designado con el n.º ... de la calle ..., de Zaragoza, según Proyecto Técnico redactado por el Arquitecto Superior D. J. F. H.».

**SEGUNDO.** – El defensor de la Diputación General de Aragón, en el Fundamento Jurídico I de su contestación a la demanda, dice: «Debemos en primer lugar, alegar la causa de inadmisibilidad del artículo 82.e) de la Ley Jurisdiccional, en cuanto que no se ha interpuesto por los actores el preceptivo recurso de reposición. Ciertamente, en el último párrafo del Fundamento Jurídico I, folio 16 de la demanda se dice «no resultar exigible el recurso de reposición como luego veremos», pero sin que con posterioridad la anunciada argumentación se desarrolle en modo alguno. Y si bien es cierto que conforme al artículo 53.c) de la Ley Jurisdiccional se encuentran exceptuados del preceptivo recurso de reposición «los actos presuntos, en virtud de silencio administrativo regulado en el artículo 38», no lo es menos que el artículo 38 se refiere exclusivamente al silencio administrativo negativo, y no al positivo, sin que sea necesario aquí extendernos sobre las profundas diferencias entre una y otra institución. Por tanto, si el acto recurrido es una supuesta concesión de licencia por silencio positivo, no es aplicable la excepción del artículo 53.c), y debemos invocar la causa de inadmisibilidad del artículo 82.e) de la Ley Jurisdiccional».

**TERCERO.** – La Sala acepta y hace suya esta motivación jurídica —que de una u otra forma defienden las demás partes codemandadas, porque ni se ha interpuesto el Recurso de Reposición ni tal falta ha sido subsanada. Por lo demás, en la anterior argumentación no existe la contradicción apuntada por quien acciona en su escrito de conclusiones, porque la causa de inadmisibilidad invocada no es la firmeza del acto alguno, sino la inexistencia de un requisito procesal ineludible, la no haberse interpuesto el preceptivo recurso de reposición: El acto podrá existir o no, ser firme o no serlo, pero el actor no puede acudir a esta Jurisdicción sin antes interponer recurso de reposición. Por lo demás, sus propias alegaciones acerca de la acción de nulidad demuestran que confunde la inadmisibilidad por firmeza del acto con la inadmisibilidad por falta de recurso de reposición. El que un hipotético acto fuera nulo (y por tanto, no ...o confirmable por el transcurso del tiempo) no excluiría la necesidad del previo recurso de reposición antes de acudir a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

**CUARTO.** – Esta conclusión resulta acorde con el derecho de tutela del artículo 24 de la Constitución. Quien acciona ha podido interponer la reposición, cuando ello fue denunciado por la parte demandada, y no lo ha hecho. Por lo demás el uso ahora del artículo 129.3 de la Ley de lo Contencioso resultaría una simple dilación en el procedimiento, por cuanto que la impugnación sería extemporánea. Tampoco cabe hablar de una «indefensión material», porque a la vista de la denuncia de la contraparte, el actor pudo, en el plazo de diez días, deducir el recurso.

**QUINTO.** – Finalmente la Sala quiere aclarar un tema importante. En el hecho primero de esta sentencia ha quedado muy claro que la Comisión Provincial de Urbanismo de Zaragoza ha declarado la caducidad del expediente de solicitud de licencia instado por D. E. L. L. Por tanto, a la vista de dicho acuerdo, parece claro que los recurrentes se han precipitado instando un procedimiento para que se declare no concedida por Silencio Positivo una petición de licencia en la que se ha declarado la caducidad. Dicho de otra forma, no es a los actores a quienes corresponde demandar si no a los solicitantes de la licencia —hoy codemandados— que deberán impugnar el tan citado acto de declaración de caducidad si lo estiman conveniente a sus intereses.

**SEXTO.** – No procede hacer especial pronunciamiento en cuanto a Costas.

### **FALLAMOS**

**PRIMERO.** – Declaramos la inadmisión del presente recurso contencioso n.º 880 de 1988, deducido por «P. H. A. S.A.» y D. C. P. L.

**SEGUNDO.** – No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a Costas.

Así por esta nuestra sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.